Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

Conservation Advisory Committee on the Northern Mineral Policy

Thelon Game Sanctuary Report

December 1989

Canada

December, 1989

CONSERVATION ADVISORY COMMITTEE

ON THE

NORTHERN MINERAL POLICY

THELON GAME SANCTUARY REPORT

93-02723/

©Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1990.

QS-8451-000-BB-A1

TABLE OF CONTENTS

1.0	INTRODUCTION		
	1.1	Purpose	2
	1.2	The Northern Mineral Policy	2
	1.3	Origins of the Thelon Game Sanctuary	3
	1.4	The Review Process	3
2.0	KNOWN RESOURCE VALUES OF THE THELON GAME SANCTUARY		4
	2.1	Introduction	4
	2.2	Geography	5
	2.3	Renewable Resources	5
	2.4	Non-Renewable Resources	8
	2.5	Archaeological, Historical and Cultural Resources	8
	2.6	Land Use	9
3.0	MAIN ISSUES IDENTIFIED DURING THE REVIEW		10
	3.1	Introduction	10
	3.2	Information for Decision Making	10
	3.3	The Thelon Sanctuary as a Wilderness Area	11
	3.4	Unsettled Land Claims and the Boundary Dispute	11
	3.5	Native Hunting within the Thelon Game Sanctuary	11
	3.6	National and International Implications	12
	3.7	Management Framework	12
4.0	PUBLIC RESPONSE		13
	4.1	Introduction	13
	4.2	Sumary of Responses	13
5.0	OPTIONS: SUMMARY AND CONCLUSIONS		15
	5.1	Introduction	15
	5.2	Opening the Sanctuary to Mining	15
	5.3	Adjusting the Boundaries	16
	5.4	Improving the Management Regime	17
	5.5	Maintain the Status Quo	17
6.0	RECOMMENDATIONS		18

SUPPORTING DOCUMENT (Available on request in English):
Known Resource Values of the Thelon Game Sanctuary

1.0 INTRODUCTION

1.1 PURPOSE

The federal Northern Mineral Policy, released by the Minister of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) in December 1986 is "designed to provide the mining industry with the atmosphere of stability and certainty it requires" and to "establish the environment necessary for this industry to maintain and expand its significant contribution to the well-being of the territorial economies and northern residents".

In response to the contention that one of the principal areas of uncertainty is access to land, the Policy commits the federal government to "enhancing the level of certainty with regards to land in three areas; native land claims settlement, conservation initiatives and northern land use planning". The three conservation initiatives identified in the Policy are reviews of: the boundaries of the migratory bird sanctuaries, the resource utilization in the Thelon Game Sanctuary and the disposition of (IBP) International Biological Programme sites.

This report summarizes the result of the review process undertaken to fulfill the commitment regarding the Thelon Game Sanctuary.

1.2 THE NORTHERN MINERAL POLICY

The prime objective of the Northern Mineral Policy is to encourage investment in northern mining and help the industry remain competitive by:

- providing the industry with an atmosphere of **certainty** as to the federal government's intentions;
- increasing industry **competitiveness** by providing improved geoscientific services and by minimizing federal government-imposed costs; and
- encouraging a **dialogue** among the mining industry, the public and both levels of government.

The Northern Mineral Policy contained several undertakings relating to conservation initiatives, all designed to remove or ease uncertainties for the mining industry in conservation areas. The specific wording regarding the Thelon is to "review resource utilization in the Thelon Game Sanctuary with the objective of ensuring the widest range of activities compatible with the original goal of musk-ox protection".

1.3 ORIGINS OF THE THELON GAME SANCTUARY

The Government of Canada sponsored a scientific expedition to the Thelon River area in 1924 and 1925 led by J. Critchell-Bullock and J. Hornby. Following the expedition Hornby stated that "the results of the trip show that there is a large area where musk-ox are plentiful, swans and geese nest, and caribou have their young undisturbed by man. This area possesses no minerals, containing only sandstone and sand, consequently can afford no inducement or excuse for men to go on a prospecting trip. If it is desired to protect the game in this part of the country, it is essential to take measures to prevent traders from encouraging natives to hunt in this district. A few years, perhaps, and it will be too late".

The government acted on Hornby's recommendation and established the Thelon Game Sanctuary on July 15th, 1927. The original objective of the Sanctuary, as set forward by Hornby was the conservation of wildlife in general. This objective was reiterated in the 1930 Order-in-Council which legally created the Sanctuary **for the purposes of wildlife conservation.** However, the preservation of musk-ox was an important issue at that time, leading to the perception that the original objective was limited to musk-ox preservation.

Regulations immediately prohibited all hunting or trapping in the Sanctuary, and in 1930 it was withdrawn from disposal under the Territorial Lands Act. This meant that all surface and subsurface dispositions were withdrawn and that mining claims and prospecting permits could not be issued. Responsibility for the management of wildlife and game sanctuaries was transferred to the Territorial Government in 1948, and the Game Ordinance issued the following year prohibited entry to the Sanctuary except by licence.

Pressure from mining companies to permit prospecting in the southwest portion of the Sanctuary began almost immediately, and led to a boundary change in 1956 (the change did not legally come into effect until 1972). New areas added to the Sanctuary were larger than the area removed, so that its size increased from 39,000 square km to 56,000 square km . In 1978 the NWT Game Ordinance was replaced by "An Ordinance Respecting Wildlife" which eliminated the requirement to obtain an entry licence to facilitate use of the Sanctuary for recreational purposes.

1.4 THE REVIEW PROCESS

The Conservation Advisory Committee for the Northern Mineral Policy was formed to facilitate work on the three reviews, and to provide advice/recommendations to the appropriate federal and territorial Ministers. The Conservation Advisory Committee consists
of representatives from the Department of Indian and Northern Affairs, from

Environment Canada, from GNWT Renewable Resources, GNWT Energy, Mines and Petroleum Resources, and from Land Use Planning.

Sub-committees or "working groups" were formed for each of the three reviews. The primary role of the Thelon Game Sanctuary Working Group was to develop terms of reference for two consultants' studies on the Sanctuary and to act as advisors to, and supervisors of, the consultants while work was in progress.

The consulting work was carried out by Delta Environmental Management Group Ltd. in collaboration with Lutra Associates Ltd. *Known Resource Values of the Thelon Game Sanctuary: A Preliminary Review* is commented upon in section 2 of this report. The consultants also completed a review of public responses received since release of the Northern Mineral Policy, up to December, 1988.

The first draft of the "Known Resource Values" report was circulated to the public, then revised and published based upon the public feedback.

This report relies heavily upon the consultants' studies for factual information. However, this report and the opinions and recommendations contained within it are entirely the responsibility of the Conservation Advisory Committee.

2.0 KNOWN RESOURCE VALUES OF THE THELON GAME SANCTUARY

2.1 INTRODUCTION

The Thelon Game Sanctuary Working Group engaged consultants to review and report upon the known resource values of the Thelon Game Sanctuary. More specifically the consultants were asked to review:

1. the establishment of the Sanctuary and its legislative and management framework;
2. the renewable resources of the Sanctuary;
3. the non-renewable resources of the Sanctuary;
4. the cultural, archaeological and historical resources of the Sanctuary; and
5. land use activities within and around the Sanctuary.

It should be noted that no original research or field work was completed. A draft report was submitted in April 1988 and distributed to the public, to interest groups, and to government agencies for review and comment. Valuable feedback was received on inadequacies of the draft report and drawing attention to new or overlooked sources of information. The consultants were then asked to incorporate this feedback into a revised report *Known Resource Values of the Thelon Game Sanctuary* (December 1988). The following sections present some of the salient points from the report.

2.2 GEOGRAPHY

Covering approximately 56,000 square kilometers, the Thelon Game Sanctuary is slightly larger in area than the Province of Nova Scotia. It is located in the central continental portion of the NWT, some 300 air miles east of Yellowknife, and 120 air miles west of Baker Lake. The size of the sanctuary and its isolated location are important factors for wildlife preservation.

Situated to the northeast of the tree line, most of the Sanctuary is covered with low arctic tundra vegetation. However the valley and the lower portion of its tributaries contain islands of forest with substantially different vegetation. This productive habitat is often referred to as an "Arctic Oasis". See Map 1 for the location and major geographic features of the Sanctuary.

2.3 RENEWABLE RESOURCES

The Thelon Game Sanctuary is important to the large Beverly caribou herd. A substantial body of recent information is available on caribou use of the Sanctuary as a result of the Beverly and Kaminuriak Land Use Monitoring and Controls program. The Sanctuary is important to caribou because they use the area for spring migration, with calving recently occurring just outside the northeast boundary, and for post-calving summer range. There are three designated "Major Crossing Sites" for caribou water crossings within the Sanctuary during post-calving and late summer-fall movements.

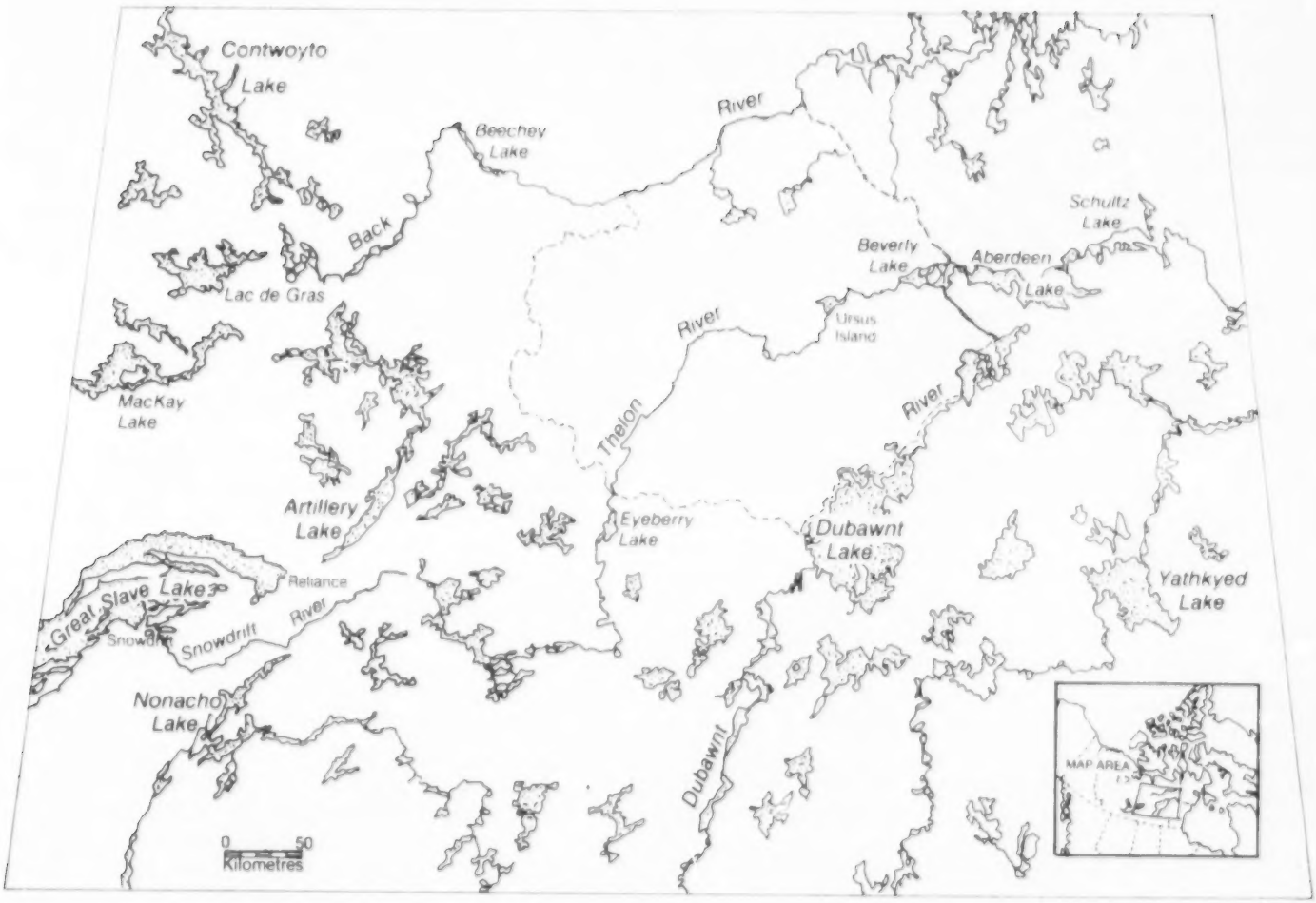
One of the principal reasons for establishing the Thelon Game Sanctuary was protection of the musk-ox population. At the time the herd, estimated at approximately 250 animals, was thought to represent 50% of the mainland population of North Arnerica. The Thelon population has since increased to a current estimate of 600, but this no longer represents a significant percentage of the mainland population. However, the last population survey was carried out in 1966, and one biologist believes that there now may be as many as 2000 to 3000 musk-ox in the Sanctuary, underlining the need for a new population survey. Musk-ox population densities are rated as

"high" or "moderate" for approximately 50% of the area of the Sanctuary.

The moose population of the Sanctuary is important because it is the only such population that live north of the continuous tree line. Other mammal populations such as arctic wolves, barren ground grizzly bears, arctic foxes and red foxes also are significant as scientific control groups because they have experienced virtually no hunting or trapping for over 60 years. Here again, little information on mammal resources, other than caribou, has been collected since the 1960s. The abundance and diversity of mammals in the Sanctuary attests to its importance.

MAP 1

THE THELON GAME SANCTUARY



Raptors and waterfowl are common in the Thelon Game Sanctuary. Much of the Thelon River and Beverly and Aberdeen lakes, which straddle the eastern boundary, are of international significance because they support sizeable concentrations of moulting large Canada Geese. These geese represent a critical concentration of the international population of large Canada geese. The Thelon and Back river valleys support breeding populations of 5 species of raptors, with the Thelon valley probably containing the highest density of breeding raptors of any place in the arctic barrens. Little is known about the current population and breeding status of the avifauna in the Sanctuary, since few surveys have been done in the area since the late 1970s.

The vegetation of the Thelon River valley is unique and of international significance. It is the only place on the arctic tundra where relatively large stands of white spruce and black spruce exist. The vegetation of the river valley results in the occurrence there of many species of mammals and birds that are normally only found south of the tree line. Unfortunately there is no detailed information on the exact nature and distribution of the plant communities in the Sanctuary.

2.4 NON-RENEWABLE RESOURCES

Mineral exploration is prohibited within the Thelon Game Sanctuary. The lack of mineral exploration data and detailed geological information on the area makes it impossible to fully evaluate the mineral potential. However, some inferences can be drawn based upon mineral exploration around the edge of the Sanctuary, and knowledge about the mineral potential of similar types of formations found in Northern Saskatchewan. This suggests that the Sanctuary, especially the southern half, has excellent potential for the discovery of unconformity associated uranium deposits.

Other exploration targets with good economic potential include polymetallic vein deposits in Dubawnt Group volcanics and uranium concentrations in Amer Group sediments. Gold showings have not been found in potentially favourable areas that have been explored adjacent to the Sanctuary. Hydrocarbon resources are not known to exist within or adjacent to the Sanctuary, and the potential for such discovery is extremely low.

2.5 ARCHAEOLOGICAL, HISTORICAL AND CULTURAL RESOURCES

Several archaeological reconnaissance surveys have been carried out in the Sanctuary, with most of the discovered sites occurring along the Thelon River. Five pre-contact cultural phases have been identified, and indicate that the area was not inhabited until after 3000 B.C. All of the occupations were seasonal, based on summer hunting of caribou by both Indian and Inuit peoples.

Historical records begin with Samuel Hearne in 1770. His and subsequent records of expeditions document use and occupancy of the area by Chipewayan Indians and by Caribou Eskimos, with overlapping ethnic boundaries. The Land Use Information Series of maps identifies three non-native historical sites within the Sanctuary. Cultural resources cannot always be identified by a physical structure or a specific area. Rather, the use of the resources of the Sanctuary is seen as symbolic and valuable to Dene/Metis and Inuit traditions and lifestyles.

Not surprisingly, the information base for these resources is incomplete and deficient. Archaeological surveys have been limited to specific sections of major waterways, and oral histories of the cultural and historical significance are not available.

2.6 LAND USE

There is a lack of publicly available research on land use in the Sanctuary over the past 25 years. Dene/Metis land use and occupancy within and in proximity to the Sanctuary has been recorded by the Dene/Metis themselves, but the information is proprietary in nature and is not available for use in this report. There is also a great reluctance to discuss Dene/Metis land use within the Sanctuary, as hunting and trapping is prohibited. Other information on present or recent land use by the Dene/Metis is fragmented, but sufficient to confirm that it does occur.

The Inuit Land Use and Occupancy project documented Caribou Eskimo land use in the vicinity of the Sanctuary from 1916 - 1974.
They lived in the Sanctuary in both summer and winter camps, depending upon caribou and fish for survival, and gathering wood for tools and for fuel. By 1956, most Inuit had relocated to coastal communities, but continued to use traditional camps on a seasonal basis.

Recreational land use in the Sanctuary is highly focused on the Thelon and Hanbury rivers during the summer. Two licenced tourism operators (based in Yellowknife and Fort Smith) are active in the Sanctuary outfitting and guiding canoe expeditions. The recreational and natural values of the Sanctuary are deemed extremely valuable by the commercial operators as well as by groups dedicated to assessing and preserving wilderness areas.

3.0 MAIN ISSUES IDENTIFIED DURING THE REVIEW

3.1 INTRODUCTION

During the course of this review, many individuals and organizations took the opportunity to express their opinions on issues associated with the Sanctuary. In this section, the Working Group summarizes the essence of the main issues.

3.2 INFORMATION FOR DECISION-MAKING

The outdated and patchy nature of existing data on the Sanctuary's natural resources means that a proper assessment of management options cannot be made without upgrading field information. This limitation applies to both biological and geological data.

Information on musk-ox distribution and habitat use is relatively detailed but outdated. No reliable information is available on the abundance and distribution of carnivores in the sanctuary. Habitat use information is largely anecdotal. A relatively detailed and up-to-date data source exists for the Beverly Caribou herd as a result of the Beverly-Kaminuriak Monitoring and Land Use Controls program.

Virtually no information exists on the composition, abundance and distribution of the plant communities on the tundra or within the Thelon River valley. Accurate and detailed vegetation mapping is a basic requirement for studies of the sensitivity of ecosystems to disturbance and to most types of wildlife research. None of these areas has been surveyed for rare or unique plant communities or species.

As mineral exploration is prohibited within the Thelon Game Sanctuary, geological information documenting the extent and economics of mineralization is not available. Existing information drawn from dated reconnaissance surveys identifies geological formations but not their mineral potential.

Information on tourist visitation to the Thelon Game Sanctuary is poor and would require further study in order to determine the economic significance of recreational land/water use within the Sanctuary.

A complete historical and archaeological survey of the Thelon Game Sanctuary has not been undertaken. Surveys have concentrated on specific areas along the Thelon River corridor.

3.3 THE THELON SANCTUARY AS A WILDERNESS AREA

Wilderness conservationists from around the world know about, and occasionally visit, the Sanctuary. To them, the sanctuary represents a nationally and internationally significant wilderness area. It is perceived as one of the few Canadian sites that is large enough to preserve wildlife populations. Most of the public concern about the sanctuary has focused on its wilderness values and the need to protect them. The sanctuary is one of the few large areas in the N.W.T. that has not experienced any land use related disturbances for the past 60 years.

3.4 UNSETTLED LAND CLAIMS AND THE BOUNDARY DISPUTE

Archaeological sites along the Thelon River system attest to the historic occupation of the area by native people. The "Inuit Land Use and Occupancy" project documented Inuit land use activities within the Sanctuary from 1916-74. This included both summer and winter camps that were occupied on a regular basis for harvesting wildlife and gathering wood. The area of the Sanctuary has also been used traditionally by Chipewayan peoples from north and south of 60 degrees North as well as the present-day Dene/Metis.

Both the Inuit and the Dene/Metis are currently negotiating comprehensive land claims with the Government of Canada. As their areas of traditional use overlap within the Sanctuary, much of it is being claimed by both groups. The boundary dispute presumably will be resolved prior to the settlement of the two land claims.

3.5 NATIVE HUNTING WITHIN THE THELON GAME SANCTUARY

Although native peoples have traditionally hunted within the Thelon Game Sanctuary, that legal right was withdrawn when the sanctuary was established. The present NWT Wildlife Act does not allow for hunting and trapping within the Sanctuary.

Despite this prohibition, an undetermined amount of hunting and trapping appears to occur within the Sanctuary. Baker Lake residents hunt waterfowl and gather eggs at the Dubawnt River delta and hunt caribou around Wharton and Beverly lakes. Snowdrift residents have recently requested permission to hunt musk-oxen within the Sanctuary.

3.6 NATIONAL AND INTERNATIONAL IMPLICATIONS

Considerable feedback on the importance of this wilderness area has been received from national and international conservationists since the announcement of the Northern Mineral Policy. The Thelon Game Sanctuary is internationally and nationally acclaimed as an important wilderness area, one of the few large enough to properly preserve wildlife populations. The river valley is an International Biological Programme (IBP) site and in June 1989, the river was named to the Canadian Heritage Rivers System. However, these initiatives do not provide any legal basis for conservation or protection.

Canada has taken a strong position in opposition to hydrocarbon development on the "10.02 Lands" of Alaska's North Slope. This opposition is based on the anticipated impacts of such development upon the Porcupine Caribou Herd. Options for the Thelon Sanctuary must be considered in light of this position. It could weaken the Canadian position regarding the "10.02 Lands" if, concurrently, mineral exploration and other development is allowed to proceed in the Thelon Sanctuary - an area closely identified with the Beverly Caribou Herd.

3.7 MANAGEMENT FRAMEWORK

The Thelon Game Sanctuary currently has the status of a "wildlife sanctuary" under the authority of the Department of Renewable Resources' Wildlife Act and its regulations. This Act prohibits hunting and trapping by any person in the Sanctuary.

In addition to the protection afforded to wildlife by the Northwest Territories Wildlife Act, the land within the sanctuary has also been withdrawn from disposition pursuant to the Federal Territorial Lands Act. The withdrawal means that any land use requiring a surface or subsurface disposition under the Act is not permitted. This effectively prohibits mineral exploration, oil exploration, resource extraction and building development.

The withdrawal of land from disposition in no way affects the Department of Renewable Resources' primary authority in all matters with respect to the management of wildlife in the Sanctuary.

To date, the Department of Renewable Resources has not developed a management policy or plan for the Sanctuary. With complete protection provided for wildlife, the development
of anything but a "hands-off" approach to wildlife management has not been necessary.

In addition to growing interests in mining exploration, potential pressures from increased tourism activities, commercial fishing on Beverly Lake, and native and sport hunting indicate that a comprehensive management plan for the Sanctuary may be required. Under the current management regime, the responsibility for coordinating the development of a management plan rests with the GNWT Department of Renewable Resources.

4. PUBLIC RESPONSE

4.1 INTRODUCTION

The public release of the Northern Mineral Policy informed the general public that a review of resource utilization in the Thelon Game Sanctuary would take place. This prompted a public response from people and organizations concerned about the Sanctuary. As well the Conservation Advisory Committee distributed copies of the draft "Known Resource Values" report to a list of interested organizations and solicited feedback. The consultants who prepared the above report also prepared a draft report summarizing responses received up to December 1988.

The Conservation Advisory Committee has interacted with the public through dissemination of reports, through correspondence and through participation at meetings of interest groups. TFN, the Dene/Metis Negotiations Secretariat, numerous non-government organizations and individuals have expressed the desire for increased public involvement in the review process through such means as hearings, workshops, land use planning, or expanded membership on the Conservation Advisory Committee.

4.2 SUMMARY OF RESPONSES

Many letters were received from the general public, with more than half coming from outside Canada. A large percentage of the writers have personal experience in the Thelon Game Sanctuary through recreational canoeing trips. Without exception every writer supported preservation of the Sanctuary. The basic message was that the Sanctuary is a highly valued wilderness area for wildlife and for recreation: leave it alone.

Letters were received from special interest groups, which included native organizations, tourism operators and conservation groups, that were opposed to the review and expressed concerns regarding a potential conflict with land claims negotiations and the lack of native involvement in the decision-making process. Letters from tourism and conservation organizations stress the importance of the resource values of the wilderness

area. Several groups called for comprehensive studies to document the ecological importance of the Sanctuary.

The NWT Chamber of Mines was kept informed of the review. The two letters received from the mining community (from the NWT Chamber of Mines and from Cominco Ltd.) expressed strong support for the Northern Mineral Policy but made no specific reference to the Thelon Game Sanctuary.

Resolutions/motions regarding the Sanctuary were received from the Canadian Nature Federation, the Canadian Wildlife Federation, the Beverly Kaminuriak Caribou Management Board, the Denendeh Conservation Board, the Indian Governments of Saskatchewan, Inuit Tapirisat of Canada, the Municipality of Baker Lake, the NWT Wildlife Federation, and the South Slave Regional Council. All resolutions/motions supported preservation of the Sanctuary.

The Inuit Tapirisat of Canada supported the Tungavik Federation of Nunavut's position that the entire Northern Mineral Policy should be withdrawn and called on government not to issue mining leases until land claims are settled. Most of the resolutions/motions specifically opposed any consideration of mining exploration in the Sanctuary.

The Canadian Nature Federation called for independent studies to document the ecological importance of the Thelon Game Sanctuary. It expressed the opinion that there is no point in continuing the present review of the Sanctuary because the information base is inadequate for a proper assessment of management options. If the information base were improved, then there would be a demand for a full public review of the options as part of any decision making process.

The Canadian Arctic Resources Committee (CARC) received some 1 950 cards back from individuals on its' mailing list, seeking assurance from the Minister of Indian Affairs and Northern Development that the Thelon Game Sanctuary will be preserved. Their covering letter to the Minister stated that "CARC is categorically opposed to any course of action that would open up the Thelon Game Sanctuary to mineral exploration or development, or that would re-define the sanctuary's boundaries so as to delete areas from its protection".

In summarizing the above responses, the consultant listed the following reasons for opposition in decreasing order of frequency of occurrence:

1. philosophical opposition to degradation of the environment;
2. opposition to changes because the writer uses or used the area for recreation;
3. available information base is inadequate for decision making;

4. inadequate public involvement in the process;
5. conflicts with native land clairns;
6. loss of income by tourism operators; and
7. negative impact on the Beverly caribou herd.

5.0 OPTIONS: SUMMARY AND CONCLUSIONS

5.1 INTRODUCTION

The Conservation Advisory Committee studied the basic options available for a review of resource utilization in the Thelon Game Sanctuary and reached its own conclusions. It should be noted that the study of options was hampered by the poor quality of the resource information base, both within and adjacent to the Sanctuary, and that some of the options cannot be considered properly without a better information base for resource management decision making.

5.2 OPENING THE SANCTUARY TO MINING

The Northern Mineral Policy calls for a review with the objective of ensuring the widest range of activities compatible with the Sanctuary. The Conservation Advisory Committee, therefore, considered the option of opening the Sanctuary to mineral exploration and development.

Most sanctuaries and conservation areas in the NWT are not closed to mineral industry activities. The main exceptions are National Parks and the Thelon Game Sanctuary. Additional conditions may be applied to activities at specified sites or times of the year, but the mineral industry and conservation interests have demonstrated that they can co-exist. As well, most conservation practices do not place undue hardships on the mineral industry. The logical conclusion is that mining and conservation might be able to co-exist in the Thelon Game Sanctuary.

The opinion of the Conservation Advisory Committee is that they could co-exist in some portions of the Sanctuary, but not in others. The high resource values of the Thelon River valley might be placed in jeopardy by mineral exploration and development activities. However, this opinion is based upon circumstantial information, and its validity cannot be tested with the existing information base.

Public opinion is directly opposed to this option. The public perception is that opening the Sanctuary entirely, or in part, to mining would threaten its' wilderness and wildlife preservation
values. Implementation of this option would draw a strong adverse reaction from the general public, from conservation interests, and from native organizations.

Despite the opinion that mining and conservation could co-exist in some portions of the Thelon Game Sanctuary, the overwhelming public opinion leads the Conservation Advisory Committee to recommend against opening the Sanctuary to mining.

5.3 ADJUSTING THE BOUNDARIES

A second option which could serve the objectives of the Northern Mineral Policy would be to adjust the boundaries of the Sanctuary, so that areas officially removed from it could be opened to mining activity. This was done once before in response to requests form mining companies to allow them to enter the southwestern portion of the Sanctuary.

It is possible that adjustments to the boundaries could enhance the resource values of the Sanctuary as well as providing benefits to the mining industry. For example, the resource values of the Sanctuary might be enhanced by expansion to the northeast and east to include the important caribou calving area, and the waterfowl habitat in the vicinity of Aberdeen Lake. It might be possible to exchange these for areas in the northwest or southern portions of the Sanctuary which are far from the Thelon Valley and its tributaries.

However, the present information base is inadequate as a basis for decision making on matters related to boundary adjustments and resource management. Comprehensive ecological and resource studies (probably requiring something in the order of two years work and $500,000) would have to be completed before boundary adjustments are contemplated. In addition, a complete public review of the options would be required, possibly by the Denendeh and Nunavut Planning Commissions. Care must be taken not to prejudice land claims negotiations.

Public opinion does not presently support this option, but it is possible that public opinion would change if potential improvements to the resource values to the Sanctuary were understood.

The Conservation Advisory Committee concludes that this option has considerable merit, but that it requires an improved information base and a public review process before it could be considered.

5.4 IMPROVING THE MANAGEMENT REGIME

Land within the Thelon Game Sanctuary is withdrawn from disposition by the Territorial Lands Act, thereby excluding mineral exploration. Wildlife is managed by the Territorial Government which prohibits hunting and trapping in all game sanctuaries. Entry to the Thelon Game Sanctuary was prohibited without a permit prior to 1978 when "An Ordinance Respecting Wildlife" provided that a permit was no longer required, in order to facilitate use of the sanctuary for recreational purposes.

The renewable resource management regime presently begins and ends with the land withdrawal. That the renewable resources and wilderness characteristics of the sanctuary are so exceptional is almost entirely attributable to its remote location.

There is no management plan for the Thelon Game Sanctuary, nor is there enough information about its resource values to develop one. Native people make some use of the Sanctuary, yet this activity goes unmanaged and undocumented. Recreational activity is unmanaged and problems are likely to develop with increased usage.

Improvements to the management regime will not be acceptable if they are perceived as a threat to land claims negotiations. This point is underlined by the fact that there is a boundary dispute between TFN and Dene-Metis negotiators in the vicinity of the Thelon Game Sanctuary. Traditional rights to and use of the area by the Inuit, Dene and Metis may have to be reconsidered when developing a management plan for the Sanctuary.

There will be significant public interest in improving the management regime and developing a management plan. Once again this will require a public review process with representation from native organizations and other interest groups.

Similarly to the previous option, the Conservation Advisory Committee concludes that this option has considerable merit, but that it requires an improved information base and public review process before it could be implemented.

5.5 MAINTAIN THE STATUS QUO

The Thelon Game Sanctuary has retained its resource values over the past 60 years primarily by being left alone. Although human use is increasing it does not seem to be placing undue stress on these resource values.

Public opinion is opposed to any change in the status of the Sanctuary. In fact there is fairly strong opposition to even conducting a review of its

status, apparently because some people are concerned that it might lead to an undesirable change.

The Conservation Advisory Committee concludes that this is the best option available at this time.

6.0 RECOMMENDATIONS

The Conservation Advisory Committee recommends that:

1. The Thelon Game Sanctuary should not be opened to mining activity;

2. The two governments should initiate a research program to update the resource information base within the Sanctuary, and in areas adjacent to the Sanctuary; and

3. Consideration should be given to creation of a better Sanctuary through boundary adjustments only after the information base is improved through field research, and a public review of management options is completed.

JAMIE BASTEDO
GNWT RENEWABLE RESOURCES

GILLES PATENAUDE
DIAND MINERALS AND
ECONOMIC ANALYSIS

GEORGE PATTERSON
GNWT ENERGY, MINES AND
PETROLEUM RESOURCES

KEVIN MCCORMICK
CANADIAN WILDLIFE SERVICE

HAL MILLS
LAND USE PLANNING

RANJIT SONIASSY
DIAND
ENVIRONMENT AND CONSERVATION

DECEMBER 19, 1989

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Comité consultatif de la conservation sur la Politique minière pour le Nord

Rapport sur le refuge de gibier Thelon

Décembre 1989

Canada

Décembre 1989

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONSERVATION

SUR LA

POLITIQUE MINIÈRE POUR LE NORD

RAPPORT SUR LE REFUGE DE GIBIER THELON

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1990.

QS-8451-000-BB-A1

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objet 3
1.2 Politique minière pour le Nord 3
1.3 Historique du refuge de gibier Thelon 4
1.4 Processus d'examen 5

2.0 VALEURS RECONNUES DES RESSOURCES DU REFUGE DE GIBIER THELON 6

2.1 Introduction 6
2.2 Géographie 6
2.3 Ressources renouvelables 7
2.4 Ressources non renouvelables 9
2.5 Ressources archéologiques, historiques et culturelles 10
2.6 Utilisation des terres 10

3.0 PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DE L'EXAMEN 11

3.1 Introduction 11
3.2 Information pour la prise de décisions 11
3.3 Le refuge Thelon, aire de nature sauvage 12
3.4 Règlement des revendications foncières et différends soulevés par les limites territoriales 12
3.5 Les autochtones et la chasse dans le refuge du gibier Thelon 13
3.6 Incidence nationale et internationale 13
3.7 Cadre de gestion 14

4.0 RÉACTIONS DU PUBLIC 14

4.1 Introduction 14
4.2 Sommaire des réactions 15

5.0 OPTIONS - RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 17

5.1 Introduction 17
5.2 Autoriser l'exploitation minière dans le refuge 17
5.3 Modifier les limites du refuge 18
5.4 Améliorer le régime de gestion 19
5.5 Maintenir le statut quo 20

CONT'D

6.0 RECOMMANDATIONS 20

Document de référence (disponible sur demande, en version anglaise)

Known Resource Values of the Thelon Game Sanctuary

1.0 INTRODUCTION

1.1 OBJET

La Politique minière du gouvernement fédéral pour le Nord, dévoilée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord (MAINC) en décembre 1986, a pour objet "d'assurer à l'industrie minière un climat de stabilité" et "d'instaurer le climat favorable qui permettra à l'industrie de maintenir et d'augmenter son importante contribution au bien-être de l'économie des territoires ainsi que des habitants du Nord".

Étant donné que l'un des principaux sujets d'incertitude est lié à l'accès aux terres, le gouvernement fédéral s'engage, aux termes de la politique, "à augmenter le niveau de confiance en ce qui a trait à l'accès des terres dans trois domaines : le règlement des revendications foncières des autochtones, les mesures de conservation et le programme d'aménagement du territoire du Nord". Les trois initiatives de conservation dont il est question dans la politique consistent en des examens des limites des refuges d'oiseaux migrateurs, de l'utilisation des ressources du refuge de gibier Thelon et de l'utilisation des sites du PBI (Programme biologique international).

Le présent rapport résume les résultats du processus d'examen entrepris en vue de remplir l'engagement pris au sujet du refuge de gibier Thelon.

1.2 POLITIQUE MINIÈRE POUR LE NORD

La politique minière pour le Nord a pour objectif principal de favoriser l'investissement dans les activités minières du Nord et d'aider l'industrie à demeurer compétitive :

- o en assurant à l'industrie un **climat de confiance** créé par des indications claires concernant les intentions du gouvernement;
- o en augmentant la **compétitivité de l'industrie** par la prestation de meilleurs services géoscientifiques et par la réduction au minimum des coûts imposés par le gouvernement;
- o en favorisant le **dialogue** entre l'industrie minière, le public et les deux niveaux de gouvernement.

La Politique minière pour le Nord exposait plusieurs projets au titre des initiatives de conservation, projets ayant tous pour objet de faire disparaître ou d'atténuer le climat d'incertitude dans lequel baigne l'industrie minière en ce qui concerne les mesures de conservation. Pour ce qui est du refuge de gibier Thelon, les termes précis de la politique sont les suivants : "Les

gouvernements fédéral et territoriaux examineront l'utilisation des ressources du refuge de gibier Thelon, afin d'assurer l'exercice du plus grand nombre d'activités compatibles avec le but premier de la création de ce refuge, soit la protection du boeuf musqué."

1.3 HISTORIQUE DU REFUGE DE GIBIER THELON

En 1924 et 1925, le gouvernement du Canada parraina une expédition scientifique, dirigée par J. Critchell-Bullock et J. Hornby, dans la région de la rivière Thelon. À la suite de cette expédition, Hornby affirma en substance ce qui suit : "Les résultats de l'expédition montrent que, sur une très grande superficie, les boeufs musqués abondent, les cygnes et les oies font leur nid et les caribous mettent bas sans être dérangés par l'homme. Le secteur ne recèle aucune ressource minérale, seulement du grès et du sable, ce qui n'incite personne à aller y prospecter. Si l'on veut protéger le gibier qu'abrite cette partie du pays, il est essentiel de prendre les mesures nécessaires pour empêcher les commerçants d'encourager les autochtones à chasser dans cette zone. Encore quelques années, et il sera peut-être trop tard".

Le gouvernement donna suite à la recommandation de Hornby en créant le refuge de gibier Thelon le 15 juillet 1927. Comme l'avait proposé Hornby, le refuge avait pour objectif initial la conservation de la faune en général. En 1930, le décret en conseil qui créait légalement le refuge **aux fins de la conservation de la faune** vint confirmer cet objectif. Cependant, la protection du boeuf musqué était à l'époque une préoccupation majeure; c'est pourquoi on crut que le refuge était créé dans ce but précis.

On édicta immédiatement des règlements afin d'interdire toute activité de chasse et de piégeage dans les limites du refuge qui fut, en 1930, soustrait à l'aliénation en vertu de la Loi sur les terres territoriales. Cela signifiait que toute forme d'utilisation des terres du refuge, en surface ou sous la surface, était proscrite et qu'aucune concession minière ni aucun permis de prospection ne pouvait être accordé. La responsabilité liée à la gestion des refuges de faune et de gibier fut confiée au gouvernement territorial en 1948, et l'Ordonnance sur le gibier adopté l'année suivante interdit l'accès au refuge, sauf aux détenteurs de permis.

Les sociétés minières se mirent presque immédiatement à exercer des pressions pour que la prospection soit permise dans la partie sud-ouest du refuge, ce qui entraîna, en 1956, une modification des limites du refuge (légalement, cette modification n'entra en vigueur qu'en 1972). Les nouveaux secteurs rattachés au refuge étaient plus vastes que la partie qui en fut retranchée, de sorte que sa superficie passa de 39 000 km à 56 000 km. En 1978, l'Ordonnance sur le gibier des T.N.-O. fut remplacé par "Une Ordonnance relative à la faune" qui élimina l'obligation de se procurer

un permis d'entrée afin de favoriser l'utilisation du refuge à des fins récréatives.

1.4 PROCESSUS D'EXAMEN

Le Comité consultatif de la conservation sur la Politique minière pour le Nord a été créé en vue de faciliter la réalisation des travaux exécutés dans le cadre des trois examens, et de fournir des conseils et des recommandations aux ministres fédéraux et territoriaux compétents. Le Comité consultatif de la conservation est formé de représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord, d'Environnement Canada, des ministères des Ressources renouvelables et de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du Programme d'aménagement du territoire.

Pour chacun des trois examens, des sous-comités ou des "groupes de travail" ont été créés. Les membres du groupe de travail sur le refuge de gibier Thelon avaient pour mission principale d'élaborer les mandats de deux études du refuge confiées à des consultants et d'agir comme conseillers et superviseurs auprès de ces derniers pendant l'exécution des travaux.

Les travaux furent exécutés par Delta Environmental Management Group Ltd. en collaboration avec Lutra Associates Ltd. La section 2 du présent document analyse le rapport présenté par les consultants, Examen préliminaire des valeurs reconnues des ressources du refuge de gibier Thelon. Les consultants ont également mené une étude des réactions du public à la publication de la Politique minière pour le Nord jusqu'en décembre 1988.

La première version du rapport sur les valeurs reconnues des ressources a été diffusée dans le grand public, puis révisée; la version définitive, qui tient compte des réactions du public, a par la suite été publiée.

Les données factuelles contenues dans le présent document sont en grande partie tirées des études exécutées par les consultants. Cependant, le Comité consultatif de la conservation assume la pleine et entière responsabilité du présent rapport et des opinions et recommandations qu'il renferme.

2.0 VALEURS RECONNUES DES RESSOURCES DU REFUGE DE GIBIER THELON

2.1 INTRODUCTION

Le groupe de travail sur le refuge de gibier Thelon a confié à des consultants l'examen des valeurs reconnues des ressources du refuge de gibier Thelon et la présentation d'un rapport pertinent. Les consultants devaient plus précisément étudier :

1. la création du refuge, son fondement législatif et son cadre de gestion;
2. les ressources renouvelables du refuge;
3. les ressources non renouvelables du refuge;
4. les ressources culturelles, archéologiques et historiques du refuge;
5. les activités d'exploitation à l'intérieur et à proximité du refuge.

Il faut souligner que l'on n'a pas procédé à des recherches directes ni à des travaux sur le terrain. Une version provisoire du rapport a été déposée en avril 1988 et a été distribuée dans le grand public et à des groupes d'intérêt et des organismes gouvernementaux aux fins d'examen et de commentaire. Ont été formulées des observations fort valables qui faisaient ressortir les insuffisances du rapport provisoire et attiraient l'attention sur des sources d'information nouvelles ou oubliées. On a alors demandé aux consultants d'intégrer ces observations à la version révisée du rapport, Valeurs reconnues des ressources du refuge de gibier Thelon (décembre 1988). Les sections qui suivent présentent quelques-uns des points saillants de ce rapport.

2.2 GÉOGRAPHIE

S'étendant sur environ 56 000 kilomètres carrés, le refuge de gibier Thelon couvre une superficie légèrement supérieure à celle de la province de la Nouvelle-Écosse. Il est situé au centre de la partie continentale des T.N.-O. et, à vol d'oiseau, à quelque 300 milles à l'est de Yellowknife et à 120 milles à l'ouest de Baker Lake. L'étendue du refuge et son éloignement sont des facteurs importants pour la conservation de la faune.

La plus grande partie du refuge, qui est située au nord-est de la limite de la végétation arborescente, est recouverte d'une végétation naine caractéristique de la toundra arctique. Cependant, la vallée et la partie

inférieure des cours d'eau tributaires sont parsemées d'îlots boisés où la végétation diffère sensiblement. Cet habitat productif est souvent désigné "oasis arctique". Voir la carte n° 1 pour connaître l'emplacement du refuge et ses grandes caractéristiques géographiques.

2.3 RESSOURCES RENOUVELABLES

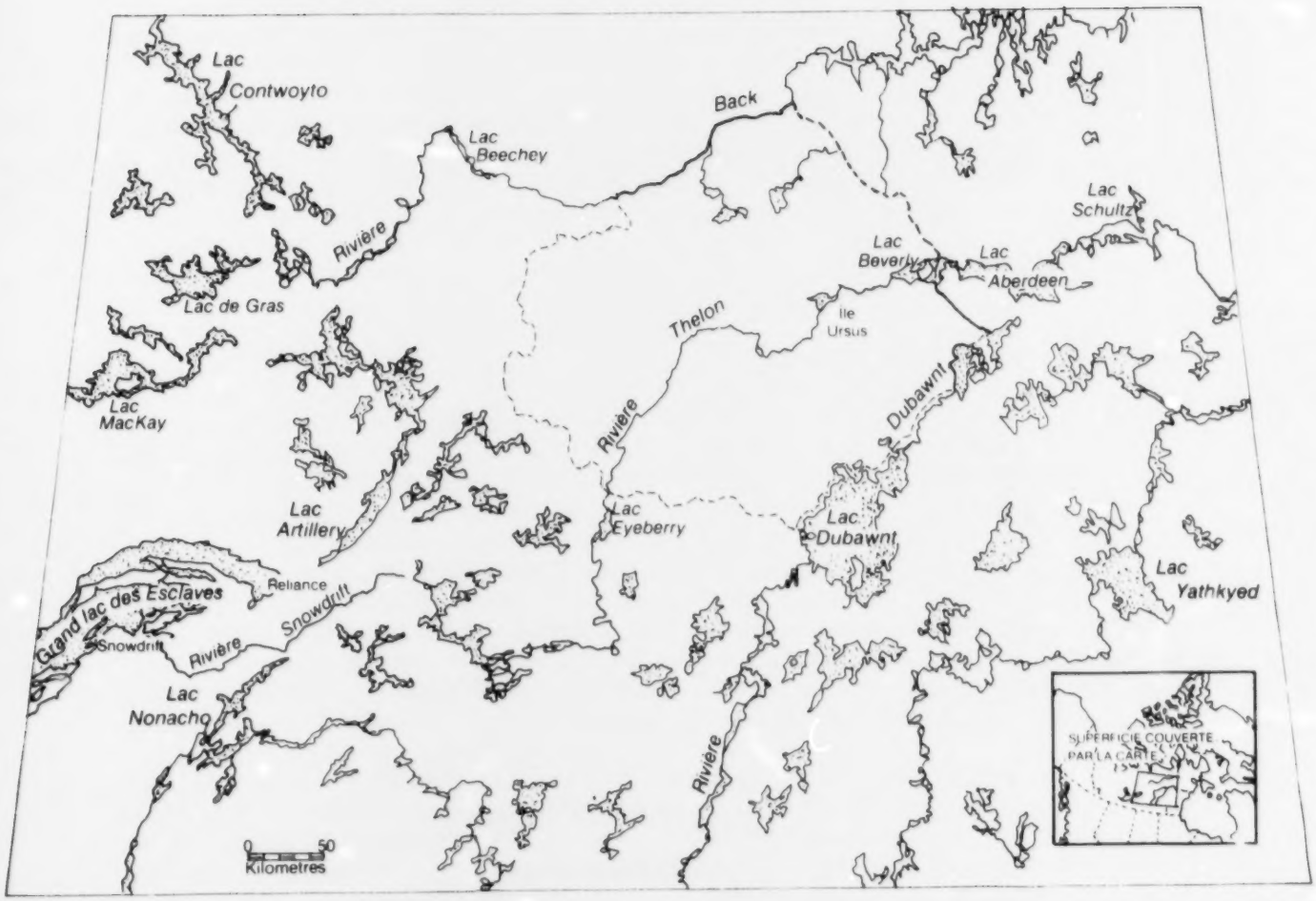
Le refuge de gibier Thelon est un secteur important pour le vaste troupeau de caribous de Beverly. On dispose d'un riche ensemble de données récentes sur l'utilisation du refuge par le caribou grâce au programme de contrôle de l'utilisation des terres de Beverly et de Kaminuriak. Si le refuge est un secteur primordial pour l'espèce, c'est parce que les caribous le franchissent au cours de leur migration printanière et, d'après les données récentes, vont mettre bas juste à l'extérieur des limites nord-est. Ils l'habitent aussi l'été après la mise bas. Les caribous empruntent trois "grands couloirs de migration" qui leur permettent de traverser les cours d'eau à l'intérieur du refuge après la mise bas et durant leurs déplacements de la fin de l'été et de l'automne.

L'un des principaux motifs qui ont présidé à la création du refuge de gibier Thelon a été la protection de la population de boeufs musqués. On croyait, à l'époque, que le troupeau, évalué à près de 250 têtes, représentait 50 % de la population de boeufs musqués du continent nord-américain. La population de boeufs musqués de la région de Thelon a depuis augmenté pour passer, selon des relevés actuels, à 600, mais elle ne constitue plus une proportion importante de l'effectif du continent. Cependant, le dernier recensement a été effectué en 1966, et de l'avis d'un biologiste, le refuge pourrait maintenant abriter jusqu'à 2 000 ou 3 000 boeufs musqués; il conviendrait de procéder à un nouveau recensement. Sur environ 50 % de la superficie couverte par le refuge, la densité de la population de boeufs musqués est considérée comme étant élevée ou moyenne.

La population d'orignaux qu'abrite le refuge est importante parce qu'il s'agit du seul groupe d'orignaux qui habite au nord de la limite continue de la végétation arborescente. D'autres populations de mammifères comme les loups arctiques, les grizzlis de la toundra, les renards arctiques et les renards roux, revêtent également de l'importance en tant que groupes de contrôle scientifique parce qu'elles n'ont été l'objet de pratiquement aucune activité de chasse ou de piégeage depuis plus de 60 ans. Dans ce cas également, très peu d'information sur les espèces de mammifères autres que le caribou a été recueilli depuis les années 1960. L'abondance et la diversité des mammifères qu'abrite le refuge confirment l'importance de ce dernier.

CARTE N° 1

LE REFUGE DE GIBIER THELON



Les rapaces et les oiseaux aquatiques foisonnent dans le refuge de gibier Thelon. Une grande partie de la rivière Thelon et des lacs Beverly et Aberdeen, qui chevauchent les limites est du refuge, présente un intérêt international; on y retrouve, en période de mue, d'importantes concentrations de grandes bernaches du Canada. Ces bernaches représentent une proportion importante de la population internationale de grandes bernaches du Canada. C'est dans les vallées des rivières Thelon et Back que se reproduisent cinq espèces de rapaces, la vallée de la rivière Thelon abritant probablement, en période de reproduction, la plus forte densité de rapaces de toute la toundra arctique. On sait peu de chose sur la population actuelle et les habitudes de reproduction de la faune ailée du refuge, étant donné que très peu d'études ont été effectuées dans la région depuis la fin des années 1970.

La végétation de la vallée de la rivière Thelon est unique et présente un intérêt international. C'est le seul endroit de la toundra arctique où poussent des bouquets relativement importants d'épinettes blanches et d'épinettes noires. La vallée tient sa végétation de la présence de nombreuses espèces de mammifères et d'oiseaux qu'on ne trouve normalement qu'au sud de la limite de végétation arborescente. Malheureusement, on ne dispose pas d'informations détaillées sur la nature exacte et la distribution des associations végétales que recèle le refuge.

2.4 RESSOURCES NON RENOUVELABLES

La prospection minière est interdite dans le refuge de gibier Thelon. Étant donné qu'on ne dispose pas, pour ce secteur, de données sur la prospection minière et d'informations géologiques détaillées, il est impossible d'en évaluer correctement le potentiel minier. On peut cependant faire certaines déductions à partir de la prospection minière effectuée en bordure du refuge et des connaissances que l'on a sur le potentiel minier du refuge et sur celui de types de formations semblables situés dans le nord de la Saskatchewan. Ces déductions portent à croire que le refuge, et particulièrement la partie sud, présente d'excellentes possibilités pour la découverte de gisements d'uranium associés à une discordance.

D'autres projets de prospection offrant de bonnes possibilités sur le plan économique visent les filons polymétalliques de la formation volcanique du groupe de Dubawnt et les concentrations d'uranium de la formation sédimentaire du groupe d'Amer. Aucun affleurement aurifère n'a été découvert à l'intérieur du refuge ni dans les régions qui auraient pu en receler et qui ont été explorées à proximité du refuge. Il n'existe pas de ressources en hydrocarbures connues à l'intérieur ou à proximité du refuge, et la probabilité d'une telle découverte est faible.

2.5 RESSOURCES ARCHÉOLOGIQUES, HISTORIQUES ET CULTURELLES

Plusieurs études de reconnaissance archéologique ont été effectuées à l'intérieur du refuge et la plupart des sites découverts bordent la rivière Thelon. Cinq cultures pré-européennes ont été identifiées et ont permis d'établir que la région n'avait été habité qu'après l'an 3 000 av. J.-C. Toutes les occupations étaient saisonnières; les Indiens et les Inuits chassaient le caribou pendant l'été.

Les premières archives historiques remontent à 1770; elles ont été établies par Samuel Hearne. Ses comptes rendus d'expéditions et les comptes rendus ultérieurs révèlent que le secteur était autrefois utilisé et occupé par les Indiens Chipewyan et les Inuits Caribou, dont les territoires se chevauchaient. La Série des cartes d'utilisation du sol indique trois sites historiques non autochtones à l'intérieur du refuge. Il n'est pas toujours possible d'identifier les ressources culturelles à partir d'une structure physique ou d'un secteur particulier. L'utilisation des ressources du refuge est plutôt perçue comme symbolique et importante pour les coutumes et les modes de vie des Dénés/Métis et des Inuits.

Il n'est pas étonnant que la base d'information sur ces ressources soit incomplète et insuffisante. Les prospections archéologiques se sont limitées à des parties précises des grandes voies d'eau, et il n'existe pas de tradition orale témoignant de l'importance culturelle et historique.

2.6 UTILISATION DES TERRES

Au cours des 25 dernières années, aucune étude n'a été publiée sur l'utilisation des terres à l'intérieur du refuge. Les Dénés/Métis ont eux-mêmes consigné par écrit leur utilisation et leur occupation des terres situées à l'intérieur et à proximité du refuge, mais ces données leur appartiennent en propre et ne peuvent être utilisées aux fins du présent rapport. On a également beaucoup de réticence à parler de l'utilisation que les Dénés/Métis font du refuge, étant donné que la chasse et le piégeage y sont interdits. Les autres données que l'on possède sur l'utilisation actuelle ou récente des terres par les Dénés/Métis sont fragmentées, mais elles permettent tout de même de confirmer que ces derniers y pratiquent la chasse et le piégeage.

Le projet d'utilisation et d'occupation des terres par les Inuits révèle qu'entre 1916 et 1974, les terres avoisinant le refuge furent utilisées par les Inuits Caribou. Ces derniers y établirent des campements d'été et d'hiver; ils dépendaient du caribou et du poisson pour leur survie et ramassaient du bois pour leurs besoins courants. En 1956, la plupart des Inuits se

regroupèrent à proximité des côtes, mais ils continuèrent d'utiliser leurs campements traditionnels sur une base saisonnière.

L'utilisation du refuge à des fins récréatives est fortement axée sur les rivières Thelon et Hanbury en été. Deux entreprises autorisées (établies à Yellowknife et à Fort Smith) organisent et guident des expéditions en canot dans le refuge. Les valeurs récréatives et naturelles du refuge revêtent une importance primordiale pour les entreprises commerciales et les groupes voués à l'évaluation et à la préservation des étendues sauvages.

3.0 PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DE L'EXAMEN

3.1 INTRODUCTION

Un grand nombre de particuliers et d'organisations ont profité de la tenue de l'examen pour exprimer leur opinion sur des questions touchant le refuge. Dans la présente section, le groupe de travail résume en gros les principales préoccupations.

3.2 INFORMATION POUR LA PRISE DE DÉCISIONS

En raison de la désuétude et de l'incohérence des données existantes sur les ressources naturelles du refuge, on ne peut procéder à une évaluation adéquate des options de gestion sans d'abord rehausser la qualité des données locales. Cela s'applique aussi bien aux données biologiques qu'aux données géologiques.

L'information portant sur la distribution du boeuf musqué et ses habitats est relativement détaillée, mais elle est périmée. Il n'existe aucune donnée fiable sur l'abondance et la distribution des espèces carnivores dans le refuge. L'information portant sur les habitats relève en grande partie de l'anecdote. Il existe une source de données relativement détaillées et à jour sur le troupeau de caribous de Beverly grâce au programme de contrôle de l'utilisation des terres de Beverly-Kaminuriak.

Il n'existe pour ainsi dire aucune information sur la composition, l'abondance et la distribution des peuplements végétaux que recèle la toundra ou la vallée de la rivière Thelon. L'établissement de cartes végétales exactes et détaillées est essentiel à l'étude de la sensibilité des écosystèmes aux perturbations et à la plupart des recherches sur la faune. Aucune étude n'a portée sur les associations végétales ou les espèces rares ou uniques de ces régions.

La prospection minérale étant interdite dans le refuge de gibier Thelon, on ne possède pas d'informations géologiques faisant état de l'étendue et du potentiel économique de la minéralisation. Les données existantes recueillies au cours de prospections de reconnaissance effectuées il y a longtemps permettent de déterminer les formations géologiques, mais non leur potentiel minéral.

L'information sur le tourisme dans le refuge de gibier Thelon est rare et il faudrait l'analyser plus à fond pour déterminer l'importance économique de l'utilisation des terres et des cours d'eau à des fins récréatives à l'intérieur du refuge.

Aucune étude historique et archéologique exhaustive du refuge de gibier Thelon n'a été effectuée. Les études qui ont été faites se concentrent sur des secteurs particuliers qui bordent le couloir constitué par la rivière Thelon.

3.3 LE REFUGE THELON, AIRE DE NATURE SAUVAGE

Les amants de la nature du monde entier connaissent le refuge de gibier Thelon et s'y rendent à l'occasion. Pour eux, le refuge constitue une aire de nature sauvage d'intérêt national et international. Il est considéré comme l'un des rares sites canadiens suffisamment vastes pour bien préserver les espèces fauniques qui l'habitent. Les préoccupations du grand public au sujet du refuge ont pour la plupart trait aux valeurs qu'il présente au chapitre de la nature sauvage et à la nécessité de les préserver. Le refuge est au nombre des quelques grandes régions des T.N.-O. qui n'ont subi aucune perturbation causée par l'exploitation des terres au cours des 60 dernières années.

3.4 RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS FONCIÈRES ET DIFFÉRENDS SOULEVÉS PAR LES LIMITES TERRITORIALES

Les sites archéologiques qui bordent le réseau fluvial de la Thelon témoignent de l'occupation traditionnelle du secteur par les autochtones. Le projet d'utilisation et d'occupation des terres par les Inuits indique qu'entre 1916 et 1974, les Inuits utilisèrent les terres situées à l'intérieur du refuge. Ils établirent entre autres des campements d'été et d'hiver qu'ils occupaient régulièrement pour chasser et ramasser du bois. Les terres du refuge ont également été utilisées traditionnellement par les Chipewyan habitant au nord et au sud du 60e parallèle, ainsi que par les Dénés/Métis actuels.

Le gouvernement du Canada négocie actuellement avec les Inuits et les Dénés/Métis aux fins du règlement de leurs revendications foncières globales. Comme leurs zones d'utilisation traditionnelle recoupent le secteur occupé par le refuge, une grande partie de ce dernier est revendiquée par les deux groupes. Le différend qui existe au sujet de la délimitation du territoire sera vraisemblablement résolu avant le règlement des revendications foncières des deux groupes.

3.5 LES AUTOCHTONES ET LA CHASSE DANS LE REFUGE DE GIBIER THELON

Bien que les autochtones aient de tout temps pratiqué la chasse à l'intérieur du refuge de gibier Thelon, ce droit légitime leur a été retiré au moment de la création du refuge. La loi actuelle sur la faune des T.N.-O. interdit la chasse et le piégeage dans les limites du refuge.

Malgré cette interdiction, il semble que des activités de chasse et de piégeage, dont l'importance ne peut être déterminée, se pratiquent tout de même à l'intérieur du refuge. Les résidents de Baker Lake chassent les oiseaux aquatiques et cueillent des oeufs dans le delta de la rivière Dubawnt; ils chassent aussi le caribou aux environs des lacs Wharton et Beverly. Ceux de Snowdrift ont récemment demandé la permission de chasser le boeuf musqué à l'intérieur du refuge.

3.6 INCIDENCE NATIONALE ET INTERNATIONALE

Depuis l'annonce de la Politique minière pour le Nord, de nombreux défenseurs de l'environnement au pays et à l'étranger ont fait valoir l'importance de cette aire de nature sauvage. Le refuge de gibier Thelon est reconnu nationalement et internationalement comme une importante aire de nature sauvage, l'une des rares qui soient suffisamment vastes pour préserver adéquatement les espèces fauniques qui l'habitent. La vallée fluviale est un site du Programme biologique international (PBI) et, en juin 1989, la rivière a été inscrite au titre du réseau des rivières du patrimoine canadien. Ces mesures ne fournissent toutefois aucun fondement juridique aux fins de conservation ou de protection.

Le Canada s'est fermement opposé à l'exploitation d'hydrocarbures dans les "terres 10.02" du Versant nord de l'Alaska en invoquant les répercussions que cette activité pourrait avoir sur la harde de caribous de la Porcupine. C'est dans cette optique qu'il faut étudier les options qui s'offrent pour le refuge Thelon. Autoriser la prospection minérale ainsi que d'autres activités de mise en valeur dans le refuge Thelon - une zone étroitement associée au troupeau de caribous de Beverly - pourrait avoir pour effet d'affaiblir la position du Canada à l'égard des terres "10.02".

3.7 CADRE DE GESTION

Le refuge de gibier Thelon possède actuellement le statut de "réserve faunique" en vertu de la Loi sur la faune du ministère des Ressources renouvelables et des règlements connexes. Aux termes de cette loi, personne n'est autorisé à pratiquer la chasse et le piégeage à l'intérieur du refuge.

Outre la protection que la loi adoptée par les Territoires du Nord-Ouest assure à la faune, les terres du refuge ont été soustraites à l'aliénation conformément à la Loi fédérale sur les terres territoriales. Cela signifie que toute utilisation exigeant l'aliénation du sol ou du sous-sol est interdite. Cela exclut donc la prospection minière, la prospection pétrolière, l'extraction des ressources et la construction d'installations.

La soustraction de terres à l'aliénation ne diminue en rien la compétence pleine et entière du ministère des Ressources renouvelables en ce qui concerne toutes les questions touchant la gestion de la faune dans le refuge.

Le ministère des Ressources renouvelables n'a pas encore élaboré de politique ou de plan de gestion pour le refuge. La faune étant entièrement protégée, il n'a pas été nécessaire d'élaborer quoi que ce soit, si ce n'est une approche ponctuelle à la gestion de la faune.

Outre le fait que la prospection minière suscite de plus en plus d'intérêt, les pressions pouvant découler des activités touristiques accrues, la pêche commerciale sur le lac Beverly, la chasse sportive et la chasse pratiquée par les autochtones montrent qu'un plan de gestion exhaustif pour le refuge pourrait s'avérer essentiel. En vertu de la formule de gestion actuelle, c'est au ministère des Ressources renouvelables des T.N.-O. qu'il appartient de coordonner l'élaboration d'un plan de gestion.

4. RÉACTIONS DU PUBLIC

4.1 INTRODUCTION

Par la publication de la Politique minière pour le Nord, le grand public était informé de la tenue prochaine d'un examen de l'utilisation des ressources du refuge de gibier Thelon. On visait de cette façon à connaître les réactions du public et des organisations qui s'intéressent au refuge. Le Comité consultatif de la conservation a en outre distribué des exemplaires du rapport provisoire sur les valeurs reconnues des ressources à un groupe d'organisations concernées en leur demandant de lui faire connaître leurs

commentaires. Les auteurs du rapport précité ont aussi ébauché un rapport résumant les observations obtenues jusqu'au mois de décembre 1988.

Le Comité consultatif de la conservation a établi des contacts avec le public en diffusant des rapports, en échangeant de la correspondance et en assistant à des assemblées de groupes d'intérêt. La Fédération Tungavik du Nunavut, le Secrétariat des négociations des Dénés et des Métis, de nombreuses organisations non gouvernementales et des particuliers se sont prononcés en faveur d'une plus grande participation du public au processus d'examen, par le biais d'audiences, d'ateliers, du programme d'aménagement du territoire ou d'une représentation plus variée au sein du Comité consultatif de la conservation.

4.2 SOMMAIRE DES RÉACTIONS

Le grand public a manifesté son intérêt. Plus de la moitié des lettres reçues provenaient de l'étranger. Un fort pourcentage des personnes qui ont écrit connaissent personnellement le refuge de gibier Thelon pour y avoir fait des expéditions en canot. Tous, sans exception, sont en faveur de la préservation du refuge. Le refuge est une aire de nature sauvage d'une importance capitale pour la faune et les activités récréatives et on ne doit pas y toucher.

Des groupes d'intérêt particulier, entre autres des organisations autochtones, des entreprises touristiques et des groupes de conservation, ont également écrit pour s'opposer à l'examen et exprimer leur crainte d'un conflit possible relativement aux négociations entreprises aux fins du règlement des revendications territoriales; ils s'inquiétaient en outre de la non-participation des autochtones au processus de prise de décisions. Les organisations touristiques et les organismes voués à la conservation soulignaient pour leur part l'importance des valeurs que présentent les ressources de l'aire de nature sauvage, et plusieurs groupes ont exigé l'exécution d'études exhaustives permettant de consigner par écrit l'importance écologique du refuge.

La Chambre des mines des T.N.-O. a été tenu au fait du déroulement de l'examen, bien que l'on n'ait pas cherché à connaître les réactions de sociétés minières particulières. Les deux lettres reçues des intéressés (de la Chambre des mines des T.N.-O. et de Cominco Ltd.) témoignaient d'un appui ferme à la Politique minière pour le nord, mais ne faisaient aucune allusion au refuge de gibier Thelon.

Des décisions/motions concernant le refuge ont été reçues de la Fédération canadienne de la nature, de la Fédération canadienne de la faune, du Comité de gestion des caribous de Beverly et de Kaminuriak, du Comité de conservation de Denendeh, des gouvernements indiens de la Saskatchewan,

d'Inuit Tapirisat du Canada, de la municipalité de Baker Lake, de la Fédération de la faune des T.N.-O. et du conseil régional de South Slave. Les décisions/motions appuyaient toutes la préservation du refuge.

Inuit Tapirisat du Canada se ralliait au point de vue de la Fédération Tungavik de Nunavut, selon laquelle la Politique minière pour le Nord devrait être entièrement révoquée, et demandait au gouvernement de ne pas accorder de baux miniers avant le règlement des revendications foncières. La plupart des décisions/motions s'opposaient expressément à ce qu'on envisage la prospection minière dans le refuge.

La Fédération canadienne de la nature exigeait la tenue d'études impartiales visant à étayer l'importance écologique du refuge de gibier Thelon. Elle estimait qu'il ne servait à rien de poursuivre l'examen actuel du refuge parce que la base d'information incomplète ne permettait pas une évaluation adéquate des options de gestion. Si l'on améliorait la base d'information, il y aurait alors lieu de procéder à un examen public exhaustif des options dans le cadre d'un processus de prise de décisions.

Le Canadian Arctic Resources Committee (CARC) a reçu près de 1 950 cartes de personnes figurant à sa liste de diffusion, qui demandaient au ministre des Affaires indiennes et du Nord de garantir la préservation du refuge de gibier Thelon. La lettre d'accompagnement destinée au Ministre portait en substance ce qui suit : "Le CARC s'oppose catégoriquement à tout plan d'action qui permettrait la prospection ou l'exploitation minières dans le refuge de gibier Thelon, ou qui modifierait les limites du refuge de telle sorte que certains secteurs ne seraient plus protégés."

Dans leur résumé des réactions obtenues, les consultants ont dressé la liste suivante des motifs d'opposition les plus fréquents :

1. opposition philosophique à la dégradation de l'environnement;
2. opposition au changement - l'intervenant utilise ou a utilisé le refuge à des fins récréatives;
3. la base d'information dont on dispose ne convient pas pour la prise de décisions;
4. insuffisance de la participation du public au processus;
5. conflits relatifs aux revendications foncières des autochtones;
6. perte de revenus pour les entreprises touristiques;
7. répercussions néfastes sur le troupeau de caribous de Beverly.

5.0 OPTIONS - RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

5.1 INTRODUCTION

Le Comité consultatif de la conservation a étudié les options fondamentales s'offrant à lui pour l'exécution d'un examen de l'utilisation des ressources du refuge de gibier Thelon et a tiré ses propres conclusions. Il faut souligner que la mauvaise qualité de la base d'information sur les ressources, qu'elles soient situées à l'intérieur ou à proximité du refuge, a entravé l'étude des options et que certaines options ne peuvent être correctement envisagées sans qu'on ne dispose d'une meilleure base d'information aux fins de la prise de décisions sur la gestion des ressources.

5.2 AUTORISER L'EXPLOITATION MINIÈRE DANS LE REFUGE

La Politique minière pour le Nord prévoit la tenue d'un examen dans le but d'assurer l'exercice du plus grand nombre possible d'activités compatibles avec la vocation du refuge. Le Comité consultatif de la conservation a donc envisagé la possibilité d'autoriser la prospection et l'exploitation minières dans le refuge.

La plupart des refuges et des aires de conservation des T.N.-O. ne sont pas fermés aux activités de l'industrie minière. Les principales exceptions sont les parcs nationaux et le refuge de gibier Thelon. Des conditions supplémentaires peuvent s'appliquer aux opérations se déroulant à des endroits ou à des périodes spécifiques de l'année, mais l'industrie minière et les groupes voués à la conservation ont démontré qu'ils pouvaient coexister. En outre, la plupart des pratiques de conservation ne sont pas d'une sévérité démesurée envers l'industrie minière. On en conclut, logiquement, que les activités minières et la conservation pourraient coexister dans le refuge de gibier Thelon.

Le Comité consultatif de la conservation est d'avis que ces deux types d'activités pourraient être menés concurremment dans certaines parties du refuge, mais pas dans d'autres. Les grandes valeurs que présentent les ressources de la vallée de la rivière Thelon pourraient être compromises par les activités de prospection et d'exploitation minières. Cependant, cette opinion se fonde sur des données accessoires, et sa validité ne peut être vérifiée en regard de la base d'information qui existe actuellement.

L'opinion publique s'oppose carrément à cette option. Le public croit qu'autoriser l'exercice d'activités minières dans la totalité ou une partie du refuge mettrait en péril les valeurs naturelles et fauniques méritant d'être préservées. Le choix de cette option provoquerait des réactions hostiles de la part du grand public, des groupes voués à la conservation et des organisations autochtones.

Même s'il croit en la coexistence des activités minières et des activités de conservation dans certaines parties du refuge de gibier Thelon, le Comité consultatif de la conservation est porté, vu l'opinion publique générale, à ne pas recommander l'exercice d'activités minières dans le refuge.

5.3 MODIFIER LES LIMITES DU REFUGE

Une deuxième possibilité, conforme aux objectifs de la Politique minière pour le Nord, consisterait à modifier les limites du refuge, de sorte qu'on pourrait autoriser l'exercice d'activités minières dans les secteurs qui en seraient officiellement retranchés. On l'a déjà fait une fois parce que des sociétés minières avaient demandé d'avoir accès à la partie sud-ouest du refuge.

Il est possible que la modification des limites du refuge puisse rehausser les valeurs des ressources du refuge, tout en profitant à l'industrie minière. On pourrait par exemple accroître les valeurs des ressources en repoussant les limites nord-est et est afin d'inclure l'importante aire de vêlage du caribou et l'habitat des oiseaux aquatiques aux abords du lac Aberdeen. On pourrait en contrepartie retrancher les secteurs situés dans les parties nord-ouest et sud du refuge, qui sont éloignés de la vallée de la rivière Thelon et de ses tributaires.

Cependant, la base d'information actuelle ne permet pas de prendre des décisions éclairées sur les questions touchant la modification des limites et la gestion des ressources. Avant d'envisager toute modification des limites, il faudrait procéder à des études exhaustives portant sur l'écologie et les ressources du refuge. Il serait en outre nécessaire d'effectuer une étude publique complète des options, laquelle pourrait être confiée aux Commissions d'aménagement du territoire de Denedeh et de Nunavut. Il faudra faire preuve de prudence pour ne pas nuire aux négociations en matière de revendications foncières.

À l'heure actuelle, l'opinion publique ne favorise pas cette option, mais elle pourrait différer si l'on comprenait les améliorations que l'on pourrait apporter aux valeurs des ressources du refuge.

Le Comité consultatif de la conservation conclut que cette option est très valable, mais qu'il faut, avant de l'envisager, disposer d'une base d'information améliorée et procéder à un examen public.

5.4 AMÉLIORER LE RÉGIME DE GESTION

La Loi sur les terres territoriales soustrait à l'aliénation les terres situées à l'intérieur du refuge de gibier Thelon, ce qui exclut toute prospection minière. Les ressources fauniques sont gérées par le gouvernement territorial, qui interdit la chasse et le piégeage dans tous les refuges de gibier. Il était interdit d'entrer sans autorisation dans le refuge de gibier Thelon avant 1978. Par la suite, l'ordonnance sur la faune qui a été adoptée a levé cette interdiction afin de faciliter l'utilisation du refuge à des fins récréatives.

À l'heure actuelle, le régime de gestion des ressources renouvelables commence et se termine par la soustraction de terres à l'aliénation. Le refuge doit presque essentiellement à son éloignement le caractère exceptionnel de ses ressources renouvelables et de ses caractéristique fauniques.

Il n'existe pas de plan de gestion pour le refuge de gibier Thelon et on ne dispose pas de suffisamment d'information sur les valeurs de ses ressources pour en élaborer un. Les autochtones utilisent dans une certaine mesure le refuge, mais leurs activités ne sont ni gérées ni consignées par écrit. Les activités récréatives échappent à toute forme de gestion et leur augmentation risque de poser des problèmes dans l'avenir.

Les améliorations pouvant être apportées au régime de gestion seront rejetées si elles sont perçues comme pouvant nuire aux négociations entreprises aux fins du règlement des revendications foncières. D'autant plus que les abords du refuge de gibier Thelon font l'objet d'un litige entre les négociateurs de la Fédération Tungavik de Nunavut et des Dénés-Métis. Il se peut que l'on doive revoir les droits traditionnels des Inuits, des Dénés et des Métis sur la région et l'utilisation qu'ils en font lorsqu'on élaborera un plan de gestion pour le refuge.

L'amélioration du régime de gestion et l'élaboration d'un plan de gestion susciteront beaucoup d'intérêt dans le public. Mais ces mesures exigeront elles aussi la tenue d'un processus d'examen public réunissant des représentants d'organisations autochtones et d'autres groupes d'intérêt.

Le Comité consultatif de la conservation conclut que cette option est très valable, tout comme l'option précédente, mais que son choix exigerait l'amélioration de la base d'information et la tenue d'un processus d'examen public.

5.5 MAINTENIR LE STATUT QUO

Le refuge de gibier Thelon a conservé les valeurs de ses ressources au cours des 60 dernières années, surtout parce qu'il est demeuré inviolé. Même si on l'utilise de plus en plus, cela ne semble pas affecter outre mesure les valeurs de ses ressources.

L'opinion publique s'oppose à toute modification du statut du refuge. Il y a en fait une assez forte opposition à la tenue même de l'examen de son statut, car certaines personnes semblent craindre qu'il n'entraîne des changements indésirables.

Le Comité consultatif de la conservation estime qu'il s'agit, pour le moment, de la meilleure option.

6.0 RECOMMANDATIONS

Le Comité consultatif de la conservation recommande :

1. qu'aucune activité de prospection et d'exploitation minières ne soit autorisée à l'intérieur du refuge de gibier Thelon;

2. que tout changement visant à rehausser les valeurs de conservation du refuge de gibier Thelon, qu'il s'agisse d'une modification des limites ou de tout autre moyen, soit pris en compte uniquement après :

   i) qu'on aura amélioré, par des recherches sur le terrain, la base d'information sur le refuge;

   ii) et qu'on aura réalisé une étude publique de toutes les options de gestion;

3. que les deux paliers de gouvernement entreprennent un programme de recherche à l'intérieur du refuge et dans les régions avoisinantes afin d'actualiser la base de données sur les ressources.

JAMIE BASTEDO
RESSOURCES RENOUVELABLES,
G.T.N.-O.

GILLES PATENAUDE
RESSOURCES MINÉRALES ET
ANALYSE ÉCONOMIQUE, MAINC

GEORGE PATTERSON
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES
PÉTROLIÈRES, G.T.N.-O.

KEVIN McCORMICK
SERVICE CANADIEN DE LA FAUNE

HAL MILLS
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RANJIT SONIASSY
ENVIRONNEMENT ET CONSERVATION
MAINC

19 DÉCEMBRE 1989